



Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: Främja öppenhet, styrka och resiliens

Finansdepartementet

2021-02-22

Dokumentbeteckning

KOM(2021)32

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Centralbanken, Den europeiska ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén: Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: Främja öppenhet, styrka och resiliens

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet föreslår kommissionen en plan för att stärka EU:s ekonomiska och finansiella system. Bakgrunden är olika slag av geopolitiska förändringar under senare år. Meddelandet är ett av flera initiativ på temat "öppet strategiskt oberoende" från kommissionens sida. Kommissionen anvisar i meddelandet en rad åtgärder med olika grad av konkretion, varav flera är kända sedan tidigare. Övergripande vill kommissionen att EU ska stärka sin inre kapacitet att agera och reducera sin sårbarhet för yttre störningar i en internationell miljö som kommissionen anser ha blivit allt osäkrare. En central handlingslinje i meddelandet är att stärka den inre marknaden.

Meddelandet har tre huvuddelar. Den första delen handlar om att stärka eurons internationella roll, där kommissionen anknyter till ett förslag från 2018 (2018/19:FPM22). Liksom då framhålls betydelsen av bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Det som är nytt är att kommissionen lägger stor vikt vid eurons roll i den gröna omställningen. Ett annat nytt inslag är att den stora gemensamma upplåningen på närmare 1000 miljarder euro, med

anledning av främst EU:s plan för återhämtning från pandemin, skapar en starkare bas för att investerare ska använda euron. Beroendet av dollar skapar sårbarheter i det globala finansiella systemet, sägs det.

En andra huvuddel handlar om att stärka EU:s finansiella infrastruktur. Det gäller enligt kommissionen att ha internationell öppenhet samtidigt som EU skyddar sig mot sårbarheter och stärker förmågan att värna sina egna intressen. Som bakgrund nämns cyberhot och Storbritanniens utträde ur EU. EU behöver enligt kommissionen se över hur kritiska funktioner som exempelvis så kallad clearing och verksamhet i investmentbanker i högre grad kan utföras inom EU i stället för i tredjeland.

En tredje huvuddel handlar om genomförandet och verkställandet av sanktioner. Kommissionen vill göra EU:s sanktioner mer effektiva som ett instrument för att hävda EU:s intressen och värden globalt. För detta syfte anvisas en rad åtgärder. En del av dem handlar om att effektivisera den interna informationen genom en databas och inrättande av en expertgrupp. Kommissionen vill även utveckla dialogen med G7-länder och andra länder om sanktioner. En annan handlingslinje i meddelandet är att minska sårbarheten för olagliga tredjelandssanktioner.

Regeringen anser att det är viktigt att EU är en stark global aktör och stärker såväl sin inre struktur och konkurrenskraft som sin förmåga att agera externt. Det är samtidigt av yttersta vikt att EU värnar öppenhet, frihandel och det multilaterala samarbetet. De frågor och åtgärder som tas upp i det nu aktuella meddelandet kan föranleda avvägningar som ger anledning till vaksamhet mot protektionism i olika former. Regeringen stödjer att den gröna omställningen tas upp i flera delar av meddelandet.

Främjande av eurons internationella roll kan bidra till målet att göra EU till en starkare global aktör. Regeringen ser positivt på ambitionen att stärka EU:s finansiella motståndskraft. Det måste ske med en marknadsbaserad ansats och med beaktande av kostnadseffektivitet och budgetrestriktivitet. Angående den del av meddelandet som handlar om sanktioner är regeringen generellt sett positiv till åtgärder som stärker EU:s sanktionsinstrument och EU:s motståndskraft.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under senare år har globala geopolitiska förändringar diskuterats alltmer inom EU mot bakgrund av inte minst ändrade politiska prioriteringar i USA och Kinas växande ekonomiska och politiska styrka. I den strategiska agenda som Europeiska rådet har antagit för 2019–2024 anges bland prioriteringarna både en förstärkning av EU:s ekonomiska bas och en större förmåga att globalt agera autonomt för att främja EU:s intressen och värden. Den

I slutet av 2018 lade den föregående kommissionen fram ett meddelande med syfte att stärka eurons internationella roll (2018/19:FPM22). För att bemöta pandemin lade kommissionen i maj 2020 fram meddelandet EU vid ett vägsäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation (2019/20:FPM46), som anger ramen för olika förslag för att bemöta pandemin och som medlemsstaterna kom överens om i princip vid Europeiska rådets möte i juli 2020. I det meddelandet framhålls att EU bör bygga och upprätthålla sitt öppna strategiska oberoende. I juli 2020 aviserade kommissionen åtgärder på värdepappersmarknaden med anledning av covid-19-pandemin (2019/20:FPM68). I juli 2020 lade kommissionen även fram ett förslag om att EU:s förordning om referensvärden skulle ändras för att undvika problem som kan uppstå på finansmarknaden när viktiga referensvärden upphör och när övergångsbestämmelser för referensvärden från tredjeland upphör (2019/20:FPM71). I september 2020 presenterade kommissionen sitt meddelande om höjning av Europas klimatambition för 2030 (2020/21:FPM8). Där aviseras att kommissionen under 2021 ska presentera förslag om att utvidga EU:s utsläppshandel (EU ETS). I september 2020 presenterade kommissionen en ny handlingsplan för kapitalmarknadsunionen – för människor och företag (2020/21:FPM12). I handlingsplanen anges ett antal olika åtgärder som syftar till att fördjupa och integrera EU:s kapitalmarknader. Samma månad presenterade kommissionen sin strategi för digitalisering av finanssektorn i EU. Där sägs att de finansiella tjänsterna i Europa bör bli mer digitala och stimulera ansvarsfull innovation och konkurrens mellan leverantörer av finansiella tjänster i EU (2020/21:FPM13).

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Meddelandets bakgrund och upplägg

Kommissionen pekar inledningsvis på geopolitiska, tekniska och samhällseliga förändringar under de senaste decennierna. En del internationella aktörer driver kortsiktiga, ensidiga intressen på bekostnad av multilateralt samarbete. EU har enligt kommissionen en avgörande roll för att forma den globala styrningen och samtidigt skydda sig mot otillbörliga metoder. Vidare framhålls att pandemin har visat på både sårbarheter och styrkor hos EU. Meddelandet har karaktären av en övergripande handlingsplan med flera olika beståndsdelar som i varierande grad är konkreta. En del är känt sedan tidigare medan annat är nytt. I flera fall är det kommissionen som ska agera eller göra olika slag av analyser som sägs kunna leda till mer konkreta åtgärder, eventuellt i form av lagstiftningsförslag. Det är mot denna bakgrund svårt att i alla delar värdera meddelandet. Kommissionen skriver att detta meddelande är en av flera aktiviteter som kan främja EU:s öppna strategiska oberoende (ibland

benämnt ”öppen strategisk autonomi”). Andra aktiviteter är en översyn av handelspolitiken, ett gemensamt meddelande om att stärka EU:s bidrag till regelbaserad multilateralism, en uppdaterad industripolitisk strategi och digitala strategier samt en ny agenda mellan EU och USA. En långsiktig och tvärsektoriell redogörelse kommer att ges i kommissionens strategiska framsynsrapport 2021.

Inledningsvis i meddelandet betonas att den inre marknaden är en grund för EU:s ekonomiska styrka. Flera saker är viktiga för att utveckla den inre marknaden, menar kommissionen. Dit hör att rusta EU för framtiden genom digital och grön omställning. Särskilt framhålls vikten av att fullborda bankunionen och komma betydligt längre på vägen med kapitalmarknadsunionen, liksom att gå vidare med fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Detta är redan pågående aktiviteter som EU enligt kommissionen måste bygga vidare på. I det sammanhanget betonas betydelsen av EU:s återhämtningsplan (”Next Generation EU, NGEU”).

Meddelandet är fortsättningsvis uppdelat i tre huvudområden av lite olika karaktär. Vart och ett av de tre områdena innehåller nyckelaktiviteter, sammanlagt femton till antalet. I det följande ges en beskrivning av inriktningen på huvudområdena och av vissa utvalda nyckelåtgärder. Kommissionen avser att löpande övervaka de olika aktiviteter som tas upp i meddelandet och göra en samlad översyn av genomförandet 2023.

1.2.2 Främja eurons internationella roll

Kommissionen vill bygga vidare på det ovan nämnda meddelandet från 2018, vilket kompletterades av särskilda åtgärder på energiområdet och vissa andra sektorer. Det framhålls i det nu aktuella meddelandet att en utökad internationell roll för euron kan ge större monetär autonomi och bättre effektivitet för penningpolitiken samt minska sårbarheten för valutaprischocker. Fördelarna bedöms överväga möjliga nackdelar såsom valutaappreciering vid finansiell oro eller kris. Kommissionen skriver att den arbetar på åtgärder för att euron ska användas mer som denomineringsvaluta i internationell handel. För det syftet kan EU:s handelsavtal brukas, menar kommissionen.

Kommissionen vill utöka eurons roll som denomineringsvaluta i vissa finansiella instrument (derivat) som är relaterade till energi och råvaror. Den menar att vissa framgångar redan nåtts genom de förändringar som gjorts i direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID II). Här skulle särskild vikt läggas vid den relativt nya marknaden för vätgas, som anses kunna bli viktig för den gröna omställningen. Kommissionen avser att gå vidare med en översyn under 2022 av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1011/2016 om referensvärden. Kommissionen kommer också att använda denna granskning för att bedöma om det behövs ytterligare reformer för att göra referensvärden som denomineras i euro mera robusta.

Under 2021 har kommissionen för avsikt att genomföra en översyn av direktivet och förordningen av marknaderna för finansiella instrument (MiFIR/MiFID II). Som en del av denna granskning kommer kommissionen att föreslå att ramarna för transparens på värdepappersmarknaderna förbättras, förenklas och harmoniseras ytterligare, i syfte att öka handeln på andrahandsmarknaden för skuldinstrument som är denominerade i euro.

I meddelandet markeras betydelsen av att EU genom NGEU och SURE (det tillfälliga stödet för att reducera arbetslöshet) blir en avsevärt större aktör på de finansiella marknaderna då EU, i huvudsak genom dessa instrument, kommer att låna upp närmare 1000 miljarder euro på de finansiella marknaderna fram till 2026. Detta gör euron mer attraktiv för investerare, påpekas det, eftersom EU på detta vis emitterar en obligation med hög kreditvärdering som kan användas som säkerhet. Kommissionen avser att etablera en dialog med privata och offentliga aktörer, däribland tredjeländer i EU:s närhet, för att på denna grund främja användning av euron.

Kommissionen ser en möjlighet att ge euron en stark roll i den gröna omställningen. Euron bör enligt kommissionen bli standardvalutan för hållbara investeringar. Det erinras om att 30 procent av de obligationer som ska emitteras för att finansiera NGEU kommer att vara så kallade gröna obligationer, vilket vill säga att de medel som på detta vis lånas upp ska användas för finansiering av grön omställning. Kommissionen menar att den utvidgning av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) som aviserats ytterligare skulle öka denna handel som är denominerad i euro.

En annan handlingslinje för att öka eurons internationella roll är att utveckla en digital centralbankseuro som hushåll och företag kan använda. ECB har påbörjat ett arbete med denna inriktning. Kommissionen och ECB kommer att bilda en arbetsgrupp för att inventera rättsliga och tekniska frågor i förbindelse med en digital euro.

1.2.3 Ökad motståndskraft i EU:s finansiella infrastruktur

Kommissionen konstaterar att målet är att främja den internationella integrationen av finansmarknaderna samtidigt som den finansiella stabiliteten värnas. EU är öppet för globala finansmarknader men står också redo att skydda sina egna intressen, menar kommissionen. Som en bakgrund nämns att Storbritanniens utträde ur EU medför ett ökat behov, och ett tillfälle, att utveckla den finansiella infrastrukturen inom EU.

Kommissionen har nyligen publicerat specifika förslag, där den betonar vikten av att sträva efter en hållbar digitalisering av EU:s ekonomiska aktiviteter genom en hög nivå av digital operativ motståndskraft och säkerhet för de nätverk och informationssystem som EU är beroende av. Vidare konstaterar kommissionen att ett antal EU-baserade finansiella infrastruktur företag tillhandahåller globala förvarings- och

meddelandetjänster. Deras internationella verksamhet exponerar dem för utländska lagar, politik och åtgärder från tredjeländer, bl.a. genom olaglig extraterritoriell tillämpning av unilaterala sanktioner. Här konstaterar kommissionen att det är viktigt för EU att bevara den globala räckvidden för denna infrastruktur, samtidigt som EU:s öppna strategiska oberoende skyddas. Kommissionen avser att ta kontakt med finansiella infrastrukturföretag för att göra en grundlig analys av deras sårbarhet gentemot tredjelandets olagliga extraterritoriella tillämpning av unilaterala sanktioner. På grundval av detta avser kommissionen att bedöma behovet av rekommendationer samt bidra till EU:s uppsättning av verktyg.

Kommissionen uttrycker en viss oro för finansiell stabilitet och tillgång till likviditet i euro och andra valutor inom EU kring de eurokontrakt som clearas och avvecklas av centrala motparter utanför EU. Här uttrycker kommissionen att det finns en förväntan på aktörer i EU som utför clearing att minska sina exponeringar mot brittiska centrala motparter som är systemviktiga. Vidare betonar kommissionen att för att värna den finansiella stabiliteten måste EU:s centrala motparter bygga upp förmågan till clearing och därmed minska den alltför stora exponeringen mot centrala motparter i tredjeländer.

Kommissionen uttrycker i meddelandet oro över EU:s investmentbanker, vars marknadsandel sjunkit under de senaste femton åren, både globalt och inom EU. Ett alltför stort beroende av investmentbanker baserade utanför EU kan skapa problem i tider med störningar på finansmarknaden. I perioder av finansiell oro kan banker utanför EU välja att minska sin närvaro i EU för att fokusera på sin inhemska marknad. Detta kan hindra företags och medlemsstaters tillgång till kapitalmarknadsfinansiering, lösningar för riskhantering eller andra finansiella tjänster.

1.2.4 Stärkt genomförande av EU:s sanktioner

Kommissionen betonar att EU:s sanktioner är ett nyckelinstrument för att främja målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i synnerhet för att upprätthålla fred och stärka internationell säkerhet. Ett mer robust och skyndsamt genomförande och tillämpning av sanktionerna samt en politik som skyddar mot tredjelandets olagliga extraterritoriella tillämpning av sanktioner ska främja EU:s öppenhet, styrka och motståndskraft.

Kommissionen kommer att bidra till bedömningen av EU-sanktionernas effektivitet genom att undersöka deras ekonomiska inverkan på sanktionerade enheter, handelsmönster mellan EU och sanktionerade länder samt humanitära undantag. Kommissionen avser också att granska metoder som kringgår och undergräver sanktioner, inklusive användningen av kryptovaluta och så kallade *stablecoins*, vilket kan resultera i nya lagstiftningsförslag eller riktlinjer.

Kommissionen avser att utveckla en databas för informationsutbyte om sanktioner, för att på så sätt effektivisera utbyte av information mellan medlemsstaterna och kommissionen om genomförandet och verkställandet av sanktioner. Kommissionen avser även att inrätta en expertgrupp för sanktioner och extraterritorialitet med representanter från medlemsstaterna. I gruppens mandat ingår tekniska frågor rörande genomförande av sanktioner samt EU:s resiliens. Dessutom avser kommissionen att, i samarbete med medlemsländerna, inrätta en samlad kontaktpunkt för verkställande- och genomförandefrågor med gränsöverskridande dimensioner.

Kommissionen kommer att fortsätta säkerställa att EU-medel som tillhandahålls till tredjeländer och internationella organisationer och finansinstitut inte används i strid med EU:s sanktioner. I ljuset av hur viktigt det är med en harmoniserad tillämpning av EU-sanktioner kommer kommissionen att inrätta ett särskilt system som möjliggör anonyma anmälningar när sanktioner kringgås, inbegripet en visselblåsningsfunktion.

Den höge representanten och kommissionen avser att hålla regelbundna dialoger med tredjeland, särskilt G7-länder, för att garantera bättre uppslutning kring beslut om och genomförande av sanktioner samt diskutera potentiella problem med extraterritoriell tillämpning av unilaterala sanktioner. Kommissionen kommer också att överväga ytterligare verktyg för att motverka olaglig extraterritoriell tillämpning mot EU-aktörer, inklusive en möjlig ändring av förordning (EG) nr 2271/96, den så kallade blockeringsförordningen, för att förbättra de verktyg som förordningen innehåller. Vid bedömning av effekterna av utländska direktinvesteringar i EU avser kommissionen också att ta i beaktande i vilken utsträckning sådana kan komma att leda till att EU-aktörer blir tvungna att tillämpa olagliga extraterritoriella tredjelandssanktioner. Parallellt med detta gör kommissionen en översyn av handelspolitiken och avser att senast fjärde kvartalet 2021 lägga fram ett förslag i syfte att hindra och motverka tredjelands tvångsåtgärder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De enskilda förslagen i meddelandet kan påverka svenska regler, men det är inte meningsfullt att göra analyser innan förslagen har konkretiserats. I en del fall, som på finansmarknadsområdet, föreligger det som framgått lagstiftningsförslag som har redovisats i tidigare fakta-PM.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande innehåller inte någon analys av budgetära konsekvenser eller konsekvensanalys i övrigt. Regeringen anser dock att eventuella merkostnader för EU-budgeten ska hanteras via omprioriteringar. Eventuella merkostnader för statsbudgeten ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Konsekvensanalyser i kommande konkreta förslag bör vara noggrant utförda.

När det gäller eurons internationella roll hänvisas till 2018/19:FPM22 där regeringen anförde att det sannolikt är fråga om en gradvis och långsiktig förändring. Detta gäller även om de identifierade åtgärderna genomförs och är effektiva.

Om åtgärderna för att stärka EU:s finansiella infrastruktur genomförs kan det medföra en större kapacitet och motståndskraft inom EU men också risk för ökade kostnader om dyrare lösningar införs jämfört med vad som gäller idag.

De olika åtgärderna gällande EU:s sanktioner kan få som konsekvens att sanktionerna blir mer effektiva och att eventuella störningar på den inre marknaden minskar i och med att sanktionerna genomförs på ett konsekvent och enhetligt sätt i EU-medlemsstaterna. Ett bättre skydd mot tredjelands olagliga tillämpning av extraterritoriella sanktioner kan innebära minskad skadeverkan för EU-aktörer.

Sammantaget bör åtgärderna i meddelandet kunna stärka EU:s förmåga att agera externt och att minska EU:s sårbarhet för utifrån kommande störningar. Det är dock svårt att kvantifiera eller tidsbestämma dessa effekter. Det är sannolikt fråga om gradvisa effekter över flera års tid.

En möjlig önskad effekt är handelshinder och det finns därför skäl att vara vaksam mot protektionism då mer konkreta förslag utvecklas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att EU är en stark global aktör och stärker såväl sin inre struktur och konkurrenskraft som sin förmåga att agera externt. Det är samtidigt av yttersta vikt att EU värnar öppenhet, frihandel och det multilaterala samarbetet. I det aktuella meddelandet finns frågor och åtgärder som kan föranleda avvägningar som ger anledning till vaksamhet mot protektionism i olika former. Regeringen stödjer att den gröna omställningen tas upp i flera delar av meddelandet.

När det gäller enskilda konkreta förslag i meddelandet anser regeringen att en helhetsbedömning måste göras från fall till fall där olika mål och risker behöver vägas samman. Regeringen kommer att ta ställning till konkreta förslag när de läggs fram.

Angående den del i meddelandet som handlar om att främja eurons internationella roll anser regeringen att detta kan bidra till målet att göra EU till en starkare global aktör. Det kan finnas fördelar att vinna, även för en medlemsstat som inte har euron som valuta. Det är dock centralt att en marknadsbaserad och frivillig ansats tillämpas. Sverige stödjer att utveckla bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Sveriges ståndpunkt om en utvidgning av EU ETS till sjöfartssektorn är positiv.

Regeringen ser positivt på ambitionen att stärka EU:s finansiella motståndskraft och konstaterar att steg redan vidtagits i detta avseende. Det måste ske med beaktande av öppenhet och med en marknadsbaserad ansats. Regeringen anser att kommande förslag måste beakta kostnadseffektivitet och vara budgetrestriktiva.

Angående den del av meddelandet som handlar om sanktioner är regeringen generellt sett positiv till åtgärder som stärker EU:s sanktionsinstrument och EU:s resiliens gentemot olaglig tillämpning av tredjelandssanktioner. En del av de åtgärder som anvisas i meddelandet överensstämmer med idéer som Sverige och andra medlemsstater har presenterat tidigare. Detta gäller exempelvis sammansättandet av en expertgrupp för tekniskt arbete rörande genomförandet av sanktioner, åtgärder för ökat informationsutbyte och övervakning av sanktionernas effektivitet samt översyn av EU:s blockeringsförordning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter till meddelandet är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget är ett meddelande som omnämner en rad olika åtgärder och förslag, där olika rättsliga grunder kan bli och är aktuella.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte redovisat någon analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Eftersom förslaget framförs i form av ett generellt hållet meddelande har inte heller regeringen gjort någon sådan analys.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet väntas bli behandlat i olika rådskonstellationer och av de övriga adressater som meddelandet riktar sig till.

4.2 Fackuttryck/termer

Asset-referenced tokens Kryptotillgångar som konstruerats för att hålla ett relativt stabilt värde genom att tillgångarna på något sätt stöds av värdepapper, råvaror eller banktillgodohavanden i t.ex. dollar eller euro.

Avveckling Slutlig reglering av skulder när pengar eller värdepapper överförs från en part till en annan, oftast betalning från ett konto till ett annat konto.

Clearing En process för att hantera motpartsrisker i samband med positioner som har avtalats men ännu inte har avvecklats.

Denominering I detta sammanhang den valutaenhet som en vara eller tjänst prissätts i.

Derivat Ett finansiellt instrument vars värde beror på värdet i en underliggande tillgång, t.ex. råvaror eller aktier.

Kryptotillgång En digital representation av värde eller rättigheter som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av s.k. DLT eller liknande teknik. Omfattar virtuella valutor, kryptovalutor och andra kryptomedel med tokens.

Sanktioner I detta sammanhang avses begränsningar som införs i handlingsfriheten för en stat, en person eller en enhet genom ett unilateralt beslut av en stat eller multilateralt beslut av flera stater. Syftet är att försöka påverka beteende hos staten, personen eller enheten genom olika ekonomiska och politiska åtgärder.

Tokens Samlingsnamn för virtuella valutor eller värdepappersliknande enheter som består

av kryptokoder och som kan skapas i en blockkedja. 2020/21:FPM76

Tredjelandssanktioner I detta sammanhang avses unilaterala sanktioner som inte har beslutats av FN eller EU.